

Министерство образования и науки Российской Федерации

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»**

**Гуманитарный институт
Кафедра «Теория и история государства и права»**

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

БАКАЛАВРА

**Совершенствование ответственности за нарушение
бюджетного законодательства в Российской Федерации**

Направление 40.03.01 (030900.62) Юриспруденция

Студент гр. 43821/5
Колясо Елизавета Александровна

Санкт-Петербург
2015

Министерство образования и науки Российской Федерации

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»**

**Гуманитарный институт
Кафедра «Теория и история государства и права»**

Работа допущена к защите
Зав. кафедрой «Теория и
история государства и права»
_____ В.Н. Снетков
_____ 2015 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

БАКАЛАВРА

**Тема: Совершенствование ответственности за нарушение
бюджетного законодательства в Российской Федерации**

Направление 40.03.01 (030900.62) Юриспруденция

Выполнила студентка гр. 43821/5 _____ Е.А. Колясо

Научный руководитель к.ю.н., профессор _____ Р.Н. Муру

Санкт-Петербург
2015

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|-----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 4 |
| 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ..... | 6 |
| 1.1. Бюджетное законодательство Российской Федерации: понятие, содержание, принципы, источники..... | 6 |
| 1.2. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства в Российской Федерации..... | 19 |
| 1.3. Органы, обеспечивающие применение мер юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства в Российской Федерации и их взаимодействие..... | 28 |
| 2. ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА | 41 |
| 2.1. Основания применения мер юридической ответственности за нарушения бюджетного законодательства..... | 41 |
| 2.2. Динамика правового регулирования ответственности за нарушения бюджетного законодательства..... | 52 |
| 2.3. Актуальные проблемы развития института ответственности за нарушения бюджетного законодательства..... | 60 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 606 |
| БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК | 68 |
| РЕФЕРАТ. КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА | 74 |

ВВЕДЕНИЕ

Залог благополучной жизни граждан любого государства – это результативное и успешное осуществление государством своих функций. Фундаментом этой деятельности является государственный бюджет.

Стремление государства сохранить созданный правопорядок в бюджетной деятельности, а так же оградить его от каких-либо нарушений неизбежно порождает потребность охраны этой сферы общественных отношений.

В связи с этим становится ясной потребность и неизбежность привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Государство не сможет полноценно осуществлять свою внутреннюю и внешнюю политику, если не будет располагать необходимыми финансовыми средствами, не применяя в нужных ситуациях меры государственного принуждения.

Совсем недавно глава Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Голикова представила отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2014 год на заседании бюджетного комитета Государственной думы.

В 2014 году Счетная палата провела 445 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и выявила 2587 «нарушений и недостатков» на общую сумму 524,5 миллиарда рублей. Из них 65,4% приходится на нарушения бюджетного законодательства (342,8 миллиарда рублей).

Столь высокий процент нарушений в сфере бюджетного законодательства и такие баснословные суммы говорят о том, что система применения мер ответственности за нарушения бюджетного законодательства далеко не идеальна.

Описанная ситуация свидетельствует об актуальности данной работы. Бюджетное право, будучи важнейшим элементом финансового права, формирует бюджетную систему государства, структуру и порядок распределения доходов и расходов бюджетов, а также полномочия

федеральных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере бюджетов, бюджетного процесса, контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Объектом данного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе бюджетной деятельности, а конкретно отношения возникающие в результате нарушения бюджетного законодательства.

Предметом исследования выступают бюджетное законодательство, иные нормативные правовые акты, труды российских исследователей в отношении бюджетных правоотношений, и в частности бюджетных правонарушений.

Практическая значимость моего исследования состоит в том, что содержащиеся в работе выводы могут быть использованы при совершенствовании системы бюджетного законодательства.

Цель работы – комплексное исследование бюджетного законодательства в сфере применения мер ответственности, выявление и обозначение возможных проблем в этом вопросе.

Поставленная цель определила следующие задачи:

- исследовать понятие и сущность бюджетного законодательства Российской Федерации;
- изучить существующие виды нарушений и меры ответственности за нарушение бюджетного законодательства в Российской Федерации;
- исследовать систему государственных органов, осуществляющих контроль в сфере бюджетного законодательства Российской Федерации;
- проследить за динамикой правового регулирования ответственности за нарушения бюджетного законодательства;
- выявить актуальные проблемы развития института ответственности за нарушения бюджетного законодательства;

Структурно работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Бюджетное законодательство Российской Федерации: понятие, содержание, принципы, источники

Деятельность современного государства в определяющей степени зависит и основывается на таком понятии как государственный бюджет.

В соответствии с Большим Юридическим Словарем, «государственный бюджет» – форма образования и расходования денежных средств для обеспечения деятельности органов государственной власти и выполнения функций государства. Согласно Конституции Российской Федерации (принята в 1993 г.) федеральный бюджет принимается в форме федерального закона Государственной Думой по представлению Правительства Российской Федерации и затем выносится на утверждение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Исполнение федерального бюджета обеспечивается Правительством Российской Федерации.¹

Особенно актуально и сложно реализуется это понятие в федеративных государствах, где одновременно формируются и реализуются федеральный, региональные и местные бюджеты.

В связи с функционированием государственных и местных бюджетов возникает широкий круг общественных отношений, которые регулируются особой подотраслью финансового права – бюджетным правом. Бюджетное право связано с другими разделами и институтами финансового права, что обусловлено положением бюджета в финансовой системе России, его координирующей ролью.

Нормы права, которые регулируют отношения, в бюджетной сфере, а так же отношения связанные с внебюджетными фондами, занимают ключевое место в системе финансового права.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

Особенностью предмета бюджетного права является то, что оно регулирует финансовые, бюджетные отношения Российской Федерации, ее субъектов, а так же муниципальных образований и соответствующих органов представительной и исполнительной власти. Эти отношения образуются в связи с образованием, распределением и использованием денежных фондов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, имеющих важное значение для соответствующей территории.

Формирование и исполнение бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетными правоотношениями, к которым относятся отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в ходе формирования, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов любого уровня бюджетной системы, контроля за их исполнением, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга.

«Изучая бюджетное право, как подотрасль законодательства, как и для любой иной отрасли или подотрасли, в первую очередь выясняют ее предмет и метод правового регулирования. Для бюджетного права предмет, на который направлено правовое регулирование, может быть охарактеризован одним-единственным словом - бюджет. Более подробно раскрывая содержание предмета бюджетного права как подотрасли финансового права, следует кратко изложить его систему, т.е. дать развернутое определение бюджетного права: это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу бюджетного устройства; формирования и осуществления расходов бюджетов публично-правовых образований; мобилизации их доходов; бюджетного процесса; государственного и муниципального долга; контроля за исполнением бюджетов; отдельных вопросов установления и применения ответственности за нарушения бюджетного законодательства.»¹

В самом начале Бюджетного кодекса Российской Федерации

¹ Комягин Д.Л. Казна и бюджет: Монография. / Д. Л. Комягин – М. : Наука. – 2014. – С. 179.

устанавливается объект законодательного регулирования. В статье 1 перечислены общественные отношения, которые регулирует Бюджетный кодекс Российской Федерации и, будучи урегулированными, эти отношения становятся бюджетными правоотношениями.

Проводя анализ содержания Бюджетного кодекса Российской Федерации, мы можем обратить внимание, что определение бюджетных правоотношений и их характеристика в нем не отсутствует, но он перечисляет такие виды бюджетных отношений как:

- отношения, возникающие в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней, и государственных внебюджетных фондов;

- отношения, связанные с осуществлением государственных и муниципальных заимствований, регулированием государственного и муниципального долга;

- отношения, возникающие в процессе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности;

- отношения, связанные с определением правового статуса участников бюджетного процесса и их ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Бюджетный кодекс Российской Федерации регулирует лишь отношения, возникающие между различными государственными и муниципальными органами, и не устанавливает непосредственно каких-либо прав и обязанностей для организаций, и граждан. Организации и граждане могут принимать участие в формировании бюджетов различных уровней в роли налогоплательщиков (плательщиков сборов), быть получателями бюджетных средств и так далее. Однако в данных случаях они становятся участниками налоговых, трудовых и иных социальных правоотношений, урегулированных не бюджетным законодательством, а налоговым,

трудовым, социальным и другими отраслями законодательства.

«Бюджетное законодательство регулирует круг общественных отношений, очерченный в статье 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. К этой статье, определяющей предмет бюджетного законодательства, чаще всего прибегают в случае возникновения споров о том, нормы какого законодательства должны применяться для регулирования конкретных отношений - бюджетного или иных отраслей законодательства (гражданского, налогового, административного и др.).»¹

Среди отношений, регулируемых Бюджетным кодексом Российской Федерации, можно выделить следующие группы отношений:

а) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, между последними и органами местного самоуправления;

б) между Правительством Российской Федерации и Государственной Думой;

в) между палатами Федерального Собрания Российской Федерации (Государственной Думы и Советом Федерации);

г) между Федеральным Собранием и Президентом Российской Федерации;

д) между органами исполнительной власти, осуществляющими исполнение бюджетов всех уровней и обеспечивающими контроль за их исполнением.

«Понятие «бюджетное законодательство» – это один из самых важных понятий в бюджетном праве. Это понятие является законодательной основой бюджетного процесса и бюджетного регулирования в Российской Федерации».²

К источникам бюджетного права, равно, как и права вообще,

¹ Козырин А.Н. Бюджетное законодательство: научно-практический комментарий статьи 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации / А.Н. Козырин // Реформы и право. – 2012. – № 1. – С. 9.

² Ялбулганов А.А. Бюджетный процесс в Российской Федерации: новое в правовом регулировании / А.А. Ялбулганов // Реформы и право. – 2008. - №4. – С. 14.

относятся не только нормативные правовые акты Российской Федерации, но и международные договоры. Такой вывод можно сделать, руководствуясь статьями 3 и 4 Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

Согласно статье 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 16 июня 1995 года № 101-ФЗ, международные договоры, устанавливающие иные правила, чем предусмотрено законом, подлежат обязательной ратификации.¹ Следовательно, приоритет по отношению к правилам, предусмотренным бюджетным законодательством, приобретают только правила международных договоров, которые ратифицированы в установленном порядке. При этом сама по себе ратификация еще не влечет за собой автоматического прекращения действия норм бюджетного законодательства, противоречащих ратифицированному международному договору. Они утратят силу только после того, как будут отменены Федеральным Собранием Российской Федерации при условии соблюдения установленной законодательной процедуры. Действие этих правил является очень важным в бюджетной сфере. Оно исключает возможность того, чтобы каким-либо международным договором были предусмотрены некие выплаты из средств бюджета и подобные выплаты были начаты до ратификации договора и до внесения в установленном законом порядке соответствующих поправок в утвержденный бюджет.

В соответствии пунктом 2 статьи 4 Бюджетного Кодекса Российской Федерации существуют ситуации, когда международным договором регулируются нормы, не противоречащие существующему бюджетному законодательству. Подобные нормы вступают в действие без издания внутригосударственных актов, кроме тех случаев, когда в самом международном договоре указана обязанность издания таких актов.

Структуру бюджетного законодательства определяет федеративное устройство России и существование в ней местного самоуправления. Таким

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.07.1995. – № 29. – Ст. 2757.

образом, бюджетное законодательство включает три уровня:

- федеральное бюджетное законодательство;
- бюджетное законодательство, формируемое на уровне субъекта Российской Федерации;
- нормативные правовые акты муниципальных образований, регулирующие бюджетные отношения.

Поскольку муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований не относятся к законодательным актам, следовательно, указанная формулировка определяет бюджетное законодательство Российской Федерации в широком смысле. Таковую же точку зрения поддерживает Борисов А.Н., комментируя Бюджетный кодекс Российской Федерации: «В то же время в соответствии со статьей 3 Бюджетного Кодекса Российской Федерации этим понятием не охватываются нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, правовые акты глав муниципальных образований и местных администраций, иных органов и должностных лиц местного самоуправления».¹

Кроме того, законодатель допускает применение термина «законодательство» к местному уровню не только в Бюджетном кодексе Российской Федерации, но и, например, в Налоговом кодексе Российской Федерации (статья 1 Налогового Кодекса Российской Федерации).

Бюджетное законодательство кодифицировано. В связи с этим необходимо отметить важную особенность финансового права, в котором кодификация осуществляется не на отраслевом, а на подотраслевом уровне (Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации). Очевидно, что именно кодифицированный акт – Бюджетный

¹ Борисов А.Н. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. – 2-е изд., перераб. и доп. / А.Н. Борисов. – М. : Юстицинформ. – 2008. – С. 49.

кодекс Российской Федерации – является основой, ядром всей системы бюджетного законодательства Российской Федерации.

Можно сказать, что одной из особенных характерных черт бюджетного законодательства Российской Федерации является включение в его состав актов о годовых (многолетних) бюджетах всех уровней бюджетной системы, которые принимаются соответствующими представительными (законодательными) органами власти.

На федеральном уровне такие акты включают федеральные законы о федеральном бюджете на соответствующий год и плановый период, федеральные законы о бюджетах федеральных государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Так же, как и на федеральном уровне бюджетного законодательства, на уровне субъектов Российской Федерации в состав бюджетного законодательства включаются региональные законы о бюджете на соответствующий год и плановый период, о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов.

Огромный массив нормативных правовых актов составляют решения представительных органов муниципальных образований об утверждении местных бюджетов.

Несмотря на наличие на федеральном уровне кодифицированного законодательного акта, на уровне субъекта Российской Федерации в соответствии с закрепленными за субъектами Федерации бюджетными полномочиями принимаются кодифицированные или интегрирующие (базовые) акты, регулирующие бюджетные отношения на региональном и муниципальном уровне. Законы, выполняющие роль основополагающего акта регионального бюджетного законодательства, могут иметь различные названия: бюджетные кодексы (например, Бюджетный кодекс Республики Татарстан от 29 мая 2004 года № 35-ЗРТ, Законы о бюджетном процессе (например, Закон Санкт-Петербурга от 20 июля 2007 года № 371-77 «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге»), законы о бюджетном устройстве

и бюджетном процессе (например, Закон города Москвы от 9 октября 2002 года № 51 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве»), законы о бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях (например, Закон Приморского края от 2 августа 2005 года № 271-КЗ «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Приморском крае»).

Интересную позицию о соотношении федерального и регионального уровней бюджетного законодательного регулирования высказывает А.Н. Козырин. Он отмечает: «На региональном уровне законов, регулирующих бюджетные отношения, принимается больше, чем на федеральном уровне. Это объясняется тем, что на уровне субъекта Федерации бюджетное законодательство, как правило, не кодифицировано. Для регулирования бюджетных отношений, не ставших предметом интегрирующего (базового) акта регионального бюджетного законодательства, могут приниматься законодательные акты в соответствии с бюджетными полномочиями, закрепленными за субъектами Федерации».¹

К числу подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения, относятся в первую очередь указы Президента Российской Федерации.

Указы Президента Российской Федерации становятся источниками бюджетного права, если ими регулируются бюджетные отношения, которые согласно статье 1 Бюджетного Кодекса Российской Федерации образуют предмет бюджетного права.

Хотелось бы обратить внимание на то, что Бюджетный Кодекс Российской Федерации не устанавливает конкретные полномочия Президента Российской Федерации в сфере регулирования бюджетных отношений. Но это не значит, что Президент Российской Федерации не ограничен в своих возможностях в этой подотрасли финансового права. Как

¹ Козырин А.Н. Бюджетное законодательство: научно-практический комментарий статьи 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации / А.Н. Козырин // Реформы и право. – 2012. – № 1. – С. 11.

также отмечал Козырин А.Н. «Президент Российской Федерации может регулировать те бюджетные отношения, которые в силу Конституции Российской Федерации и иных законов Российской Федерации составляют исключительную компетенцию Федерального Собрания Российской Федерации и не отнесены к ведению субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».¹

Нормотворческими полномочиями в бюджетной сфере наделено также Правительство Российской Федерации, которое обеспечивает оперативность и полноту регулирования бюджетных отношений, облекая соответствующие акты в форму постановлений Правительства Российской Федерации. Правительство Российской Федерации реализует нормотворческие полномочия в рамках своей компетенции, установленной Конституцией Российской Федерации (статьи 100 - 117) и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», не вторгаясь при этом в сферу полномочий органа законодательной власти Российской Федерации.

Так, среди полномочий Правительства Российской Федерации в сфере бюджетных правоотношений Закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» предусматривает:

- Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении в сроки, установленные федеральным законом;
- устанавливает предельную численность федеральных органов исполнительной власти и размер ассигнований на их содержание в предусмотренные для этого пределы, очерченные в федеральном бюджете, а также размер ассигнований на содержание территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- рассматривает вопросы предоставления дотаций, субсидий, оказания

¹ Козырин А.Н. Бюджетное законодательство Российской Федерации: научно-практический комментарий главы 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации / А.Н. Козырин // Реформы и право. – 2012. – № 3. – С. 19.

иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета, а также вопросы оказания финансовой поддержки на возвратной основе, при сроке возврата более двух лет.¹

При этом Правительство Российской Федерации не может принимать акты по вопросам, которые относятся к исключительной компетенции субъектов Российской Федерации или местного самоуправления.

Федеральным органом исполнительной власти, наделенным полномочиями по принятию нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения, является Министерство финансов Российской Федерации. Соответствующие акты Министерство финансов России издает в форме приказов.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» Министерство финансов Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федерального казначейства.²

Приказы Министерства финансов России, будучи подзаконными актами, не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Исходя из места, которое Министерство финансов России занимает в системе органов государственной власти Российской Федерации, его приказы не должны противоречить также указам Президента Российской Федерации и постановлениям Правительства Российской Федерации.

Министерство финансов России принимает подзаконные нормативные акты, регулирующие бюджетные отношения, в первую очередь, как финансовый орган, наделенный Бюджетным Кодексом Российской Федерации соответствующими бюджетными полномочиями.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 22.12.1997. – № 51. - Ст. 5712.

² Там же. – 02.08.2004. – № 31. – Ст. 3258.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» выделены такие полномочия Министерства финансов Российской Федерации:

- составление проекта федерального бюджета;
- утверждение и ведение сводной бюджетной росписи федерального бюджета;
- представление в Правительство Российской Федерации отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;
- организация перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- анализ эффективности использования средств государственной поддержки, оказываемой за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями;
- обеспечение предоставления бюджетных ссуд и бюджетных кредитов в пределах лимита средств, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации и другие.¹

При реализации своих бюджетных полномочий, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации принимают законы, которые, как правило, становятся актами бюджетного законодательства.

Правительство и финансовый орган субъекта Российской Федерации создают нормативную правовую базу в процессе принятия подзаконных актов в рамках своих полномочий. Также эту функцию осуществляют органы управления территориальным внебюджетным фондом.

Правительство субъекта Российской Федерации принимает

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2004. – № 31. – Ст. 3258.

нормативные акты, регулирующие бюджетные отношения, как правило, в форме постановлений.

«Финансовый орган субъекта Российской Федерации, регулируя бюджетные отношения, принимает в рамках своей компетенции нормативные правовые акты в виде приказов. Нормативно-правовое регулирование бюджетных отношений осуществляется также на муниципальном уровне. Помимо актов, принимаемых представительными органами муниципальных образований и входящих в соответствии со статьей 2 Бюджетного Кодекса Российской Федерации в систему бюджетного законодательства, органы местного самоуправления принимают иные муниципальные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения, в пределах своей компетенции в соответствии с Бюджетным Кодексом Российской Федерации».¹

Основной формой реализации нормотворческих полномочий органов муниципальных образований в бюджетной сфере выступают постановления.

Особенности действия законов (решений) о бюджете во времени определены в статье 5 Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

«В ней, в частности, закреплено правило, в соответствии с которым закон (решение) о бюджете вступает в силу с 1 января и действует по 31 декабря финансового года, если иное не предусмотрено Бюджетным Кодексом Российской Федерации и (или) самим законом (решением) о бюджете. (Определение финансового года содержится в статье Бюджетного Кодекса Российской Федерации.) При этом Бюджетным Кодексом Российской Федерации или законом (решением) о бюджете могут быть предусмотрены исключения из данного правила, предусматривающие действие закона (решения) или отдельных его положений не на весь финансовый год или наоборот на срок, превышающей один финансовый

¹ Бурханова И. В. Бюджетная система Российской Федерации. Конспект лекций. / И. В. Бурханова. – М. : Эксмо. – 2011. – С. 74.

год».¹

В случаях когда закон (решение) о бюджете не вступает в силу с начала финансового года, правоприменитель обращается к содержанию статьи 190 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, то есть вводит режим временного управления бюджетом.

Закон о бюджете подлежит официальному опубликованию не позднее пяти дней после его подписания в установленном порядке.

«Норма статьи 5 Бюджетного Кодекса Российской Федерации о пятидневном сроке официального опубликования законов о бюджете действует не только применительно к федеральным законам, но и законам субъектов Российской Федерации о бюджете.»²

«Решения о местных бюджетах, принимаемые представительными органами муниципальных образований, должны быть официально опубликованы не позднее 10 дней после их подписания в установленном порядке.»³

Бюджетное законодательство – подотрасль законодательства, входящая в структуру финансового права, важнейший институт современного права, который имеет сложнейшую многоаспектную структуру и значение для здорового функционирования государства, так как в основе любой деятельности лежит финансирование. Значимость данной отрасли права неоспорима. Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные нормативные правовые акты и подзаконные нормативные правовые акты регулируют процессы формирования, распределения и реализации бюджетных средств как федерального так и регионального, и местного уровней. Следовательно, эта отрасль законодательства осуществляет непосредственное участие в реализации государством главной цели – благополучия населения.

¹ Поляк Г. Б. Бюджетная система России. / Г. Б. Поляк. – М. : ЮНИТИ-ДАНА. – 2012. – С. 48.

² Там же. – С. 51.

³ Козырин А.Н. Бюджетное законодательство Российской Федерации: научно-практический комментарий главы 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации / А.Н. Козырин // Реформы и право. – 2012. – № 3. – С. 24.

1.2. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства в Российской Федерации

Ответственность за нарушения бюджетного законодательства это самостоятельный вид финансово-правовой ответственности.

Ответственности за нарушения бюджетного законодательства характерны все признаки юридической ответственности:

- ответственность – это ответ государства на неправомерное поведение, то есть это реакция государства в виде применения мер принуждения;

- это применение установленных нормой права санкций, которые заключаются в лишениях личного, имущественного или организационного характера, которые нарушитель обязан принять на себя;

- для реализации ответственности предусмотрен определенный процессуальный порядок. Это не только упорядочивает процесс, но и создает все условия для наибольшей объективности при реализации мер наказания. Кроме того, при соблюдении процессуального порядка выясняются обстоятельства непосредственно влияющие на меру наказания;

- бюджетная ответственность возможна только в случае наличия оснований. Основанием применения мер бюджетной ответственности является нарушение бюджетного законодательства.

Таковыми основаниями могут быть:

- бюджетное правонарушение;
- нарушение бюджетного законодательства, содержащее признаки административного правонарушения;
- нарушение бюджетного законодательства, содержащее признаки преступления.¹

«Анализ нормативных правовых актов в области бюджета позволяет выделить цели ответственности за нарушение бюджетного законодательства

¹ Кондрат Е.Н. Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия. / Е.Н. Кондрат. – М. : Юстицинформ. – 2014. – С. 208.

(бюджетной ответственности). В целях предостережения субъектов бюджетного права от совершения противоправных деяний бюджетная ответственность преследует две цели:

- охранительную, посредством которой государство ограждает общество от негативных ситуаций, связанных с нарушением имущественных интересов России;

- стимулирующую, посредством которой государство поощряет правомерное поведение участников бюджетных правоотношений.»¹

«Цели бюджетной ответственности реализуются в функциях, которые отражают предназначение этого охранительного института, тесно связаны с применением финансово-правовых, административно-правовых, уголовно-правовых санкций и имеют социальные последствия. Следовательно, бюджетно-правовая ответственность в механизме правового регулирования бюджетных правоотношений выполняет юридическую и социальную функции. В свою очередь, юридическая функция бюджетной ответственности проявляется в двух аспектах: правосстановительном (компенсационном) и штрафном (карательном). Правосстановительный аспект обусловлен денежными отношениями между субъектами бюджетных правоотношений, объектами которых выступают бюджетные денежные средства. Штрафной аспект бюджетной ответственности заключается в неблагоприятных имущественных лишениях, претерпеваемых нарушителем бюджетного законодательства. Социальная функция бюджетной ответственности выражается в осуществлении общего предупреждения бюджетных правонарушений посредством побуждения субъектов бюджетного права к соблюдению правовых норм, регулирующих отношения в бюджетной сфере.»²

Самое главное назначение функций бюджетно-правовой

¹ Александров И.М. Бюджетная система Российской Федерации. / И. М. Александров. – М. : Дашков и К°. – 2007. – С. 114.

² Абросимов Р.Ю. Ответственность за нарушение финансового законодательства: научно-практическое пособие. / Р.Ю. Абросимов, О.А. Акопян, Я.В. Буркавцова. – М. : ИНФРА-М. – 2014. – С. 87.

ответственности - обеспечение устойчивого и результативного действия механизма бюджетно-правового регулирования.

Руководствуясь работой Максимова И.В. «Административные наказания»¹, в которой он приводит перечень признаков административного правонарушения, используя метод аналогии можно выделить такие признаки бюджетного правонарушения:

а) деяние;

б) противоправность, которую можно охарактеризовать в двух аспектах:

1. Бюджетная противоправность, которая выражается в том, что деяние нарушает регламентированный Бюджетным кодексом Российской Федерации порядок составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля над исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

2. Незаконность нарушений бюджетного законодательства состоит в отсутствии их дозволения в Бюджетном кодексе Российской Федерации. В Бюджетном кодексе Российской Федерации дается определенный перечень тех деяний, которые представляют собой нарушения бюджетного законодательства. В свою очередь, незаконность административной и уголовной противоправности в сфере бюджетных правоотношений представляет из себя то, что нарушения бюджетного законодательства запрещаются Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовным кодексом Российской Федерации, соответственно.

в) виновность. Бюджетный кодекс Российской Федерации вину в качестве обязательного признака нарушений бюджетного законодательства не указывает. Но в публичном праве безвиновная ответственность невозможна.

Конституционный Суд Российской Федерации сформировал

¹ Максимов И.В. Административные наказания. / И.В. Максимов. – М. : Норма. – 2009. – С. 89.

правовую позицию, в соответствии с которой санкции штрафного характера, исходя из общих принципов права, должны отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям справедливости и соразмерности. Данное положение было выражено Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.1999 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Российской Советской Федеративной Социалистической Республики «О Государственной налоговой службе Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»».¹

Принцип соразмерности, олицетворяющий потребность справедливости, предусматривает установление публично-правовой ответственности только за виновное деяние. Величина наказания зависит от тяжести деяния, характера и размера ущерба, а так же степени вины. Данное правило равно относится как к физическим, так и к юридическим лицам;

г) совершение дееспособным лицом. Особенность бюджетных правонарушений заключается в том, что субъектами правонарушения могут быть лишь участники бюджетного процесса, обладающие финансово-правовой правосубъектностью с момента своего создания;

д) наказуемость. Бюджетные правонарушения запрещены под угрозой применения санкций, указанных в Бюджетном кодексе Российской Федерации.²

Объектами нарушения бюджетного законодательства являются:

- бюджетная система Российской Федерации;
- перераспределение бюджетных средств между бюджетами разного уровня;

¹ Российская газета. – № 150. – 03.08.1999.

² Максимов И.В. Административные наказания. / И.В. Максимов. – М. : Норма. – 2009. – С. 124.

- бюджетный процесс в Российской Федерации.¹

«Государственное принуждение - это воздействие государства на поведение лица, нарушающего или нарушившего нормы права. По своему характеру меры государственного принуждения могут быть предупредительными, пресекательными, праввосстановительными и карательными (взыскательными). В публичном праве, как правило, только последняя из перечисленных мер государственного принуждения признается мерой юридической ответственности. Ее специфической чертой является то, что она наступает только как результат совершения лицом правонарушения. Другие виды принуждения (предупредительные, пресекательные и праввосстановительные) могут применяться независимо от того, совершило ли лицо правонарушение.»²

Руководствуясь базовыми знаниями о видах ответственности можно утверждать, что говоря о предупредительных мерах в литературе подразумевают меры государственного стимулирования для предупреждения правонарушений. Следовательно, пресекательные меры, это меры направленные на прекращение неправомерных действий или их негативных последствий. Праввосстановительные меры направлены на воссоздание правоотношений, нормальное состояние которых было нарушено. Восстановление этого состояния происходит путем принуждения субъектов возникших правоотношений к исполнению обязанностей предусмотренных нормативными правовыми актами.

Обобщая, можно подытожить, что нарушения в сфере бюджетного законодательства влекут за собой меры не только юридической ответственности, но и меры не имеющие форму наказания.

«Особо следует подчеркнуть, что ответственность за нарушение бюджетного законодательства является разноотраслевым видом

¹ Кучеров С.В. Правовые средства предупреждения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации: Монография. / С.В. Кучеров – М. : ЮрИнфоР. – 2011. – С. 73.

² Хабриева Т.Я. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. / Т.Я. Хабриева, Ж. Марку. – М. : Статут – 2011. – С. 119.

ответственности и не существует исключительно в рамках бюджетных правоотношений. То есть законодательное формирование институтов юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств имеет системный характер. В зависимости от тяжести совершенного деяния или субъектного состава возможно применение норм иных отраслей права в целях охраны финансовых интересов государства. Так, ответственность за нарушение бюджетного законодательства, содержащего признаки административного правонарушения либо состава преступления, предусматривается соответственно законодательством об административных правонарушениях либо уголовным законодательством.»¹ Общим и взаимодействующим фактором между указанными видами ответственности является функциональная составляющая финансов и необходимость ее эффективной защиты со стороны государства. Затрагивая формирование системного правового регулирования в сфере ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, можно отметить, что нужно опираться на положения бюджетного законодательства, в связи с тем что именно оно закрепляет основы, устанавливающие объективную сторону административного правонарушения и уголовного преступления, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств.

«Системный характер юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств предполагает, что правонарушения, лежащие в ее основе, должны различаться. Установлено, что они различаются по субъектам: бюджетно-правовая ответственность возлагается на получателя бюджетных средств; административная – на руководителя получателя бюджетных средств; уголовная – на должностное лицо – получателя бюджетных средств.»²

¹ Кучеров С.В. Правовые средства предупреждения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации: Монография. / С.В. Кучеров – М. : ЮрИнфоР. – 2011. – С. 76.

² Бондарь Е.О. О некоторых проблемах соотношения административной и бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств / Е.О. Бондарь, С.В. Изутина // Современное право. – 2014. – № 12. – С. 5.

В научной литературе существует мнение о том, что бюджетные нарушения не являются правонарушениями. Теорию, посвященную обоснованию этого довода предложил, в частности, Комягин Д. Л. в своей работе «Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения: новация бюджетного законодательства» Комягин Д. Л.¹

Так, в соответствии с частью 2 статьи 306.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации действие (бездействие), нарушающее бюджетное законодательство Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, совершенное лицом, не являющимся участником бюджетного процесса, влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (не бюджетным законодательством).²

Отсюда следует вывод о том, что правонарушения (административные, уголовные и гражданские) совершаются субъектами, которые участниками бюджетного процесса не являются, а бюджетные нарушения совершают только участники бюджетного процесса (часть 1 статья 306.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Если стоять на точке зрения, что за совершение правонарушения наступает юридическая ответственность, то бюджетные нарушения не являются правонарушениями, о чем говорит и само их наименование.³

Однако, такая точка зрения кажется сомнительной. Основываясь на общих принципах права, можно сказать, что правонарушение – это нарушение нормы права, буквы закона, а его следствием является юридическая ответственность. Относительно нарушения бюджетного законодательства следствием является применение бюджетных мер принуждения.

¹ Комягин Д.Л. Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения: новация бюджетного законодательства / Д.Л. Комягин // Реформы и право. – 2014. – №2. – С. 14.

² Российская газета. – № 153-154. – 12.08.1998.

³ Комягин Д.Л. Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения: новация бюджетного законодательства / Д.Л. Комягин // Реформы и право. – 2014. – №2. – С. 15.

Крохина Ю.А. указывает, что «бюджетно-правовая ответственность – это применение к субъекту бюджетного правонарушения мер публичного государственного принуждения, выражающихся в установлении отрицательных последствий для нарушителя, которые заключаются в наложении на него дополнительных обременительных обязанностей, предусмотренных санкцией нарушенной бюджетно-правовой нормы, в строго определенном для этого процессуальном порядке; это общественно опасное противоправно совершенное деяние, запрещенное бюджетным законодательством Российской Федерации под угрозой применения к правонарушителю мер принуждения».¹

Из данной цитаты можно сделать вывод, что между нарушениями бюджетного законодательства (бюджетными нарушениями), установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации и правонарушениями (в теоретическом их понимании) разницы не существует. Все указанные в Бюджетном кодексе Российской Федерации виды нарушений бюджетного законодательства являются правонарушениями.

«Тем не менее, финансовая ответственность наступает именно за совершение бюджетных правонарушений. В отличие от административной и уголовной ответственности, которая установлена соответственно Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовным кодексом Российской Федерации, меры финансовой ответственности предусмотрены Бюджетным кодексом Российской Федерации.»²

В соответствии со статьей 306.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетная мера принуждения за совершение бюджетного нарушения применяется финансовыми органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного

¹ Крохина Ю. А. Бюджетное право России / Ю. А. Крохина. – Москва. – 2013 С. 454.

² Саттарова Н.А. Бюджетное право: учебник. / Н.А. Саттарова. – СПб. : Литера. – 2009. – С. 94.

(муниципального) финансового контроля.

К финансовому органу, главному распорядителю бюджетных средств, распорядителю бюджетных средств, получателю бюджетных средств, главному администратору доходов бюджета, главному администратору источников финансирования дефицита бюджета, совершившему бюджетное нарушение, могут быть применены следующие бюджетные меры принуждения:

- бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

- бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

- бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

- приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);

- передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств. Перечень данных мер принуждения указан в статье 306.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.¹

«Предыдущая редакция части четвертой Бюджетного кодекса Российской Федерации оставалась в почти нетронутом виде с момента его принятия в 1998 году. Вплоть до вступления в силу новой редакции четвертой части Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2013 году эта его часть сохраняла ссылки на недействующий еще с 2002 года Кодекс об административных правонарушениях РСФСР. В частности, такие ссылки на Кодекс об административных правонарушениях РСФСР содержали статьи 289 - 306 прежней редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3823.

После вступления в силу Федерального закона от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» все нормы, описывающие нарушения бюджетного законодательства, в которых упоминался Кодекс об административных правонарушениях Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, были исключены из Бюджетного кодекса Российской Федерации и переместились в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях уже как административные правонарушения.»¹

В настоящее время штраф и дисквалификация являются мерами административной ответственности за нарушения бюджетного законодательства. Административная ответственность, предусмотренная законодательством субъектов Российской Федерации, или же просто относящаяся к их компетенции, устанавливается законами этих субъектов.

Мерами уголовной ответственности за нарушения бюджетного законодательства, содержащие признаки преступлений согласно статьям 285.1 и 285.2 Уголовного кодекса Российской Федерации являются штраф, арест, лишение свободы и лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.² Отсюда следует, что уголовная ответственность за преступления в сфере бюджетного законодательства может быть связана с необходимостью претерпевать лишения имущественного или личного характера.

1.3. Органы, обеспечивающие применение мер юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства в Российской Федерации и их взаимодействие

Одним из наиболее важных и неотъемлемых компонентов управления бюджетным процессом является бюджетный контроль, который

¹ Комягин Д.Л. Российские бюджетные реформы: из прошлого в будущее / Д.Л. Комягин // Реформы и право. – 2014. – № 1. – С. 54.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.06.1996. – № 25. – Ст. 2954.

осуществляется с целью увеличения результативности работы всех элементов этой системы. Субъектами бюджетного контроля являются уполномоченные на то государственные органы.

«В соответствии с законодательным регулированием круга бюджетных полномочий и ответственности государственный финансовый контроль в России осуществляют Счетная палата Российской Федерации, Центральный Банк Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.»¹

Бюджетный контроль представляет собой структурную единицу финансового контроля, который относится к общей части финансового права. «В широком понимании бюджетный контроль – это деятельность государственных и негосударственных органов, и организаций в пределах своих полномочий по осуществлению контроля хозяйственной деятельности, финансовых операций органов и учреждений разного уровня связанных с реализацией бюджетных средств, а так же пополнения бюджета соответствующего уровня.»²

Бюджетный контроль осуществляется как часть бюджетного процесса и является составным элементом финансового права. Некоторые контрольные процедуры – это и есть стадии самого бюджетного процесса. Речь идет о текущих проверках и итоговой отчетной стадии. Например, процедура проведения внешней проверки отчета об исполнении бюджета Счетной палатой или же кассовый расход органами Федерального казначейства, который осуществляется в текущем порядке.

Бюджетный контроль реализуется специализированными органами за

¹ Бойко Н.Н. Проблемы организации финансового контроля в Российской Федерации // Финансовое право. – 2014. – № 3. – С. 31.

² Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (постатейный). / И.Н. Осипова. – М. : Норма. – 2007. – С. 19.

деятельностью участников бюджетного процесса, связанную с привлечением, распределением и использованием бюджетных средств любого уровня.

Бюджетный контроль осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса.

«Спектр контрольных полномочий в бюджетном процессе разнообразен и одновременно конкретен, а органы, обладающие контрольными полномочиями, следует разделить прежде всего на две группы: специализированные органы финансового контроля (Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Счетная палата Российской Федерации, специально создаваемые органы финансового контроля исполнительной власти субъектов Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) и государственные и муниципальные органы, обладающие полномочиями по бюджетному контролю наряду с иными функциональными полномочиями (органы законодательной власти, Федеральное казначейство, различные администраторы бюджетных средств, финансовые органы)».¹

В числе органов, обладающих полномочиями по бюджетному контролю, следует упомянуть также Контрольное управление Администрации Президента Российской Федерации.

В соответствии со статьей 21 Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 08.06.2004 № 729, одной из основных задач Контрольного управления является контроль за реализацией бюджетных посланий и иных программных документов Президента Российской Федерации.²

В связи с этим можно сделать вывод, что Контрольное управление Президента Российской Федерации имеет широкие полномочия в сфере осуществления бюджетного контроля в связи с исполнением поручений

¹ Подьяблонская Л.М. Проблемы повышения эффективности государственных расходов в России: Монография. / Л.М. Подьяблонская, Е.П. Подьяблонская – М. : ЮНИТИ-ДАНА. – 2010. – С. 154.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.06.2004. – № 24. – Ст. 2395.

Президента Российской Федерации.

Правоохранительные органы в процессе осуществления своей деятельности, рассмотрения дел, объективной стороной которых является хищение или нецелевое использование бюджетных средств, имеют непосредственную связь с бюджетными правоотношениями. Нельзя сказать, что целью проверки Прокуратуры Российской Федерации является целевое использование бюджетных средств. Она лишь определяет наличие признаков состава преступления. Органы прокуратуры в рамках проведения надзора за исполнением законов органами государственной власти и органами местного самоуправления, могут осуществлять проверку соблюдения действующего законодательства, в том числе бюджетного. Важное значение имеет норма, в соответствии с которой при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Данное положение указано в статье 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».¹

Многие из теоретиков не рассматривают органы прокуратуры и правоохранительные органы в качестве органов, обладающих полномочиями по бюджетному контролю, но это мнение применимо относительно бюджетного контроля в узком значении.

Как уже было сказано, бюджетный контроль можно рассматривать в широком и узком смысле. В узком смысле бюджетный контроль реализуется специализированными органами и органами, наделенными отдельными полномочиями по бюджетному контролю. В широком смысле бюджетный контроль выполняется не только органами государственной власти, в числе которых законодательные, исполнительные органы, органы прокуратуры и иные правоохранительные органы, но даже общественными организациями и

¹ Российская газета. – № 39. – 18.02.1992.

средствами массовой информации.

Но все же бюджетный (как и финансовый) контроль в широком значении нельзя назвать профессиональным; плоды такого контроля будут основанием для проведения контрольных мероприятий органами бюджетного контроля, осуществляющих эту деятельность на профессиональной основе.

Итак, в зависимости от органа, осуществляющего бюджетный контроль, его можно разделить на профессиональный и непрофессиональный. Профессиональный контроль делится на:

- контроль, выполняемый специализированными органами и органами, наделенными отдельными полномочиями;
- контроль внутриведомственный и надведомственный;
- контроль, осуществляемый органами законодательной власти и органами исполнительной власти.¹

В соответствии со статьей 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации внешний государственный и муниципальный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений представляет из себя контрольную деятельность соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.²

Согласно Федеральному закону от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата Российской Федерации осуществляет внешний государственный аудит (контроль) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иных ресурсов в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающих безопасность и социально-экономическое развитие Российской Федерации, а также задачи, функции, полномочия и организацию

¹ Упоров И.В. Финансовое право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». / И.В. Упоров, О.В. Старков. – М. : ЮНИТИ-ДАНА. – 2013. – С. 98.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3823.

деятельности Счетной палаты.¹

Счетная палата подотчетна Федеральному Собранию Российской Федерации.

В пределах задач, поставленных законодательством Российской Федерации, Счетная палата имеет организационную, функциональную и финансовую независимость и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Счетная палата осуществляет внешний государственный контроль государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в пределах компетенции, установленной Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации».

Контрольная и экспертно-аналитическая деятельность Счетной палаты Российской Федерации осуществляется в виде финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита, иных видов аудита (контроля) в соответствии со стандартами внешнего государственного аудита (контроля), утверждаемыми Счетной палатой.

Финансовый аудит (контроль) применяется в целях документальных проверок достоверности финансовых операций, бюджетного учета, бюджетной и иной отчетности, целевого использования федеральных и иных ресурсов в пределах компетенции Счетной палаты, проверок финансовой и иной деятельности объектов аудита (контроля). В рамках проведения финансового аудита (контроля) в пределах своей компетенции Счетная палата осуществляет проверку выполнения норм бюджетного законодательства Российской Федерации, а также нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Аудит эффективности применяется с целью определения эффективности использования федеральных и иных ресурсов;

Стратегический аудит применяется с целью оценки реализуемости,

¹ Российская газета. – № 77. – 10.04.2013.

рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, предусмотренных документами стратегического планирования Российской Федерации. Перечень категорий аудита приводится в статье 14 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ.¹

В случаях, когда в ходе контрольного мероприятия выявляется бюджетное нарушение Счетная палата направляет уведомление о применении бюджетных мер принуждения органу, который уполномочен принимать решения о применении бюджетных мер принуждения.² Получается, что Счетная Палата не принимает самостоятельно решения о привлечении к бюджетной ответственности, а перепоручает это соответствующим органам.

Интересной является норма о взаимодействии Счетной палаты Российской Федерации с другими органами. Так, контрольные органы Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органы государственной безопасности, правоохранительные органы, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, Центральный банк Российской Федерации, финансовые органы, налоговые органы и иные государственные органы, подразделения внутреннего аудита обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты, предоставлять по ее запросам информацию, необходимую для выполнения ее задач и функций.³ Обращает на себя внимание такая формулировка как «обязанность» вышеперечисленных органов оказывать содействие,

Другим немаловажным органом так же осуществляющим контрольную деятельность является Федеральное казначейство. Этот орган является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской

¹ Российская газета. – № 77. – 10.04.2013.

² Там же. – Ст. 28.

³ Там же. – Ст. 30.

Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета. Определение Федерального казначейства приведено в статье 1 Постановления Правительства Российской Федерации «О Федеральном казначействе» от 01.12.2004 № 703.¹

Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Федеральное казначейство реализует свою деятельность самостоятельно и с помощью своих территориальных органов. Подведомственные федеральные казенные учреждения реализуют свои деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями.

Согласно статье 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, Федерального казначейства.²

Главной функцией Федерального казначейства является внутренний государственный финансовый контроль (предварительный и текущий),

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.12.2004. – № 49. – Ст. 4908. – Ст. 1.

² Российская газета. – № 153-154. – 12.08.1998.

который он осуществляет в отношении главных распорядителей, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

В рамках своих полномочий Федеральное казначейство в соответствии со статьей 166.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации:

- направляет в учреждения Центрального банка Российской Федерации и кредитные организации представления о приостановлении операций в валюте Российской Федерации по счетам, открытым казенным и бюджетным учреждениям в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации;

- осуществляет приостановление операций по лицевым счетам, открытым главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета в органах Федерального казначейства в предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации случаях, в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации;

- осуществляет бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, и (или) суммы платы за пользование указанными средствами и пеней за их несвоевременный возврат в случаях, установленных настоящим Кодексом.¹

Анализируя эти полномочия Федерального казначейства Российской Федерации можно сделать выводы, что этот орган может самостоятельно привлекать к бюджетной ответственности нарушителей бюджетного законодательства, но в ограниченном порядке, так как этими нормами предусмотрены не все виды бюджетных правонарушений.

Другой важный орган, имеющий среди своих полномочий контрольные функции – это Федеральная служба финансово-бюджетного надзора

¹ Российская газета. – № 153-154. – 12.08.1998.

(Росфиннадзор). В соответствии со статьей 1 Постановления Правительства Российской Федерации «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» от 04.02.2014 № 77 Федеральная служба финансово бюджетного надзора – это служба, которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, функции органа валютного контроля, а также функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».¹

Данная служба находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет контроль и надзор: за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности; за соблюдением требований бюджетного законодательства получателями финансовой помощи, гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций; за исполнением органами финансового контроля исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, законодательства России о финансово-бюджетном контроле и надзоре.

Главные администраторы бюджетных средств осуществляют внутриведомственный контроль за подведомственными учреждениями (распорядителями и получателями бюджетных средств) в части правомерного эффективного и целевого использования средств бюджета, правомерности администрирования доходов и источников финансирования дефицита бюджета.² Получается своеобразная иерархия контролирующих друг друга органов, что безусловно является положительным качеством

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.02.2014. – № 6. – Ст. 591.

² Комягин Д.Л. Бюджетное право России: учебное пособие. / Д.Л. Комягин. – М. : Норма. – 2011. – С. 59.

бюджетной системы Российской Федерации. Ведь система контроля является не только институтом обладающий карательными функциями, но еще и стимулирующими.

Кроме того, в результате своей работы все органы составляют анализирующие деятельность подведомственных органов документы, отчеты о наиболее эффективных способах реализации деятельности, рекомендации по организации внутреннего контроля и предложения о совершенствовании деятельности.

В статье 3 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, и муниципальных образований» указано, что Контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля и образуется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а в свою очередь Контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования.¹ Эти органы подотчетны соответственно законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации или представительному органу муниципального образования.

Перечень полномочий контрольно-счетных органов достаточно широкий, среди них:

- контроль за исполнением бюджета субъекта и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;
- экспертиза проектов законов о бюджетах субъекта и территориального государственного внебюджетного фонда;
- организация и осуществление контроля за законностью, результативностью использования средств бюджета субъекта Российской Федерации

¹ Российская газета. – № 29. – 11.02.2011.

Федерации, средств государственного внебюджетного фонда; и многие другие. Этот перечень приведен в статье 9 федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, и муниципальных образований» от 07.02.2011 № 6-ФЗ.¹

В связи с наличием такого большого круга обязанностей и ответственности контрольно-счетных органов Счетная палата Российской Федерации оказывает контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь. Содействует профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Также Счетная палата, согласно статье 14 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ, организует взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и осуществляет оценку деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и дает заключения о соответствии деятельности этих органов законодательству о внешнем государственном (муниципальном) финансовом контроле и рекомендации по повышению ее эффективности.²

По бюджетному законодательству органы государственного финансового контроля либо самостоятельно привлекают к ответственности за нарушение бюджетного законодательства, либо передают все собранные материалы в правоохранительные органы.³

Отрицать отсутствие взаимосвязи между бюджетным контролем и

¹ Российская газета. – № 29. – 11.02.2011.

² Там же. – № 77. – 10.04.2013.

³ Ильин А.Ю. Правовая доктрина финансового контроля / А.Ю. Ильин, М.А. Моисеенко // Финансовое право. – 2014. – № 4. – С. 45.

ответственностью за нарушения бюджетного законодательства нельзя. Однако далеко не всегда осуществление бюджетного контроля завершается применением ответственности за нарушение бюджетного законодательства, а также ответственность за нарушения бюджетного законодательства иногда может применяться помимо, без предварительного проведения контрольных мероприятий. Такие случаи достаточно редки, однако, например, можно упомянуть: приостановление операций по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства за неоплату исполнительного листа суда применяется по факту неоплаты, без проведения какой-либо контрольной процедуры; списание невозвращенного бюджетного кредита и платы за него.¹

Подводя итог, можно сказать, что система бюджетного контроля в составе финансового контроля – это сложный, многогранный институт, где каждый участник осуществляет свою функцию в рамках данных бюджетным законодательством полномочий. Данные правоотношения относительно новые, их тяжело назвать совершенными, но методом проб и ошибок этот институт развивается путем реформ законодательства, а значит пробелов и коллизий остается все меньше.

¹ Ильин А.Ю. Правовая доктрина финансового контроля / А.Ю. Ильин, М.А. Моисеенко // Финансовое право. – 2014. – № 4. – С. 47.

2. ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

2.1. Основания применения мер юридической ответственности за нарушения бюджетного законодательства

Согласно определению Матузова Н.И. «юридическая ответственность – необходимость для виновного лица подвергнуться мерам государственного воздействия, претерпеть определенные отрицательные последствия; или как вид и мера принудительного лишения лица известных благ. Означает применение к правонарушителю санкций правовых норм, указанных в них определенных мер ответственности».¹

«В любом случае, юридическая ответственность – это способ реагирования государства на правонарушение, осуществление предусмотренных законом санкций. Привлечение к ответственности – одна из форм реализации права, а именно применение, поскольку здесь достигается та цель, на которую рассчитывал законодатель. Предписания права воплощаются в жизнь, реализуются, получают логическое завершение. Началом и основанием юридической ответственности является совершение правонарушения, преступления. Если правонарушитель не пойман, ответственность выступает как состояние, существующее в рамках общерегулятивного правоотношения и готовое перейти в конкретное в случае поимки субъекта преступления».²

Основание юридической ответственности не такой простой вопрос как кажется по началу. Одного только деяния не достаточно. Есть несколько подходов. Основанием юридической ответственности в узком смысле является состав правонарушения, то есть наличие всех элементов, составляющих акт правонарушения (объект, субъект, объективная сторона, субъективная сторона), выступающих как одно целое.

«Однако состав правонарушения - это решающее, но не единственное

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. 2-е изд., перераб. и доп. – Москва. 2006. – С. 467.

² Там же, – С. 468.

основание юридической ответственности. Основанием юридической ответственности в широком смысле является наличие трех оснований: нормативного, фактического, процессуального. Поэтому в юридической литературе, нередко ставится вопрос не об «основании» юридической ответственности, а об ее «основаниях».¹

Нормативное основание - это наличие нормы права, предусматривающей возможность возложения ответственности. Прежде всего, первым основанием юридической ответственности является наличие нормы права, запрещающей деяние и предусматривающей ответственность за него – формальное, нормативное основание. «Ярче всего этот формализм проявляется в уголовном праве, где господствует принцип: «Нет преступления без указания на то в законе». Насколько бы ни было деяние социально опасным, если оно не запрещено уголовным законом, оно не может считаться преступлением и, следовательно, не является основанием для привлечения лица к ответственности за его нарушение. Следовательно, наличие охранительной нормы, содержащей санкцию, является лишь потенциальным основанием юридической ответственности».² В нашем случае подобным преступлением является нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов;

Фактическое основание - это наличие факта правонарушения (фактически совершенного деяния), с которым связывается возникновение охранительного правоотношения, в рамках которого реализуется юридическая ответственность. Следует отметить, что деяние должно содержать все элементы состава правонарушения. Наличие правонарушения доказывается специальными компетентными правоприменительными органами государства или должностными лицами. Однако наличие факта правонарушения еще не означает, что лицо будет реально привлечено к

¹ Бабич А.М. Государственные и муниципальные финансы: учеб. для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА. – 2009. – С. 215.

² Кучеров С.В. Правовые средства предупреждения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации: Монография. / С.В. Кучеров – М. : ЮрИнфоР. – 2011. – С. 85.

юридической ответственности.

Процессуальное основание - это наличие правоприменительного акта, который конкретизирует общие предписания охранительной нормы права (содержит санкции), определяет вид и меру юридической ответственности.

В соответствии со статьей 306.4 Бюджетного Кодекса Российской Федерации основаниями привлечения к бюджетной ответственности является: нецелевое использование бюджетных средств – это направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.¹

В статье 306.5 дается определение понятию невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита, согласно которому невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита – это непредоставление в оговоренные законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств сумм подлежащих выплате. Даже нарушение срока в один день влечет начисление пеней за его несвоевременный возврат в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки, а так же приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).²

Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом финансовым органом влечет последствия аналогичные невозврату либо несвоевременному возврату бюджетного

¹ Российская газета. – № 153-154. – 12.08.1998.

² Там же. – № 153-154. – 12.08.1998.

кредита.

Нарушение условий предоставления бюджетного кредита. Таковым нарушением в соответствии со статьей 306.7 Бюджетного кодекса Российской Федерации является любое нарушение финансового органа, если это действие не связано с нецелевым использованием бюджетных средств. Так же влечет бесспорное взыскание суммы бюджетного кредита и (или) платы за пользование им и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).¹

Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов – это нарушение финансовым органом (главным распорядителем (распорядителем) и получателем средств бюджета, не связанное с нецелевым использованием бюджетных средств.

Ранее неоднократно указывалось, что нарушения в сфере бюджетных правоотношений влекут многоотраслевую ответственность, а потому кроме Бюджетного кодекса Российской Федерации существует большой перечень правонарушений, которые являются основанием привлечения к административной ответственности.

Ранее упомянутые основания привлечения к бюджетной ответственности так же повторяются в Кодексе об административных правонарушениях. И как сказано в статье 306.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации применение к участнику бюджетного процесса бюджетной меры принуждения не освобождает его должностных лиц при наличии соответствующих оснований от ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации², то есть в данном случае от административной ответственности. Об этих правонарушениях было сказано выше, поэтому подробно останавливаться на них не стоит.

Кроме них, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации закрепляет такие составы нарушений бюджетного

¹ Российская газета. – № 153-154. – 12.08.1998.

² Там же. – № 153-154. – 12.08.1998.

законодательства, как:

- нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций;
- нарушение условий предоставления субсидий;
- нарушение порядка представления бюджетной отчетности;
- нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет;
- нарушение запрета на предоставление бюджетных кредитов и (или) субсидий;
- несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи;
- нарушение порядка принятия бюджетных обязательств;
- нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств;
- нарушение запрета на размещение бюджетных средств;
- нарушение сроков обслуживания и погашения государственного (муниципального) долга;
- нарушение срока направления информации о результатах рассмотрения дела в суде.

Все вышеперечисленные нарушения являются основанием привлечения к административной ответственности. Правоприменительным актом, который служит основанием для применения административной ответственности, является постановление.

Что же касается оснований для привлечения к уголовной ответственности, то такими основаниями – нарушениями в соответствии со статьей 285.1 Уголовного Кодекса Российской Федерации являются нецелевое расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, совершенное в крупном размере, в особо крупном размере или

группой лиц по предварительному сговору.¹

Аналогичные последствия наступают в результате нецелевого расходования средств государственных внебюджетных фондов должностным лицом на цели, не соответствующие условиям, определенным законодательством Российской Федерации, регулирующим их деятельность, и бюджетам указанных фондов, совершенное в крупном размере, в особо крупном размере или группой лиц по предварительному сговору (статья 285.2 Уголовного Кодекса Российской Федерации).²

Основания юридической ответственности - совокупность обстоятельств, наличие которых делает юридическую ответственность возможной и должной. Отсутствие совокупности таких обстоятельств ее исключает.

Следует так же различать основания привлечения к юридической ответственности и основания наступления юридической ответственности.

Основания привлечения к юридической ответственности – совокупность обстоятельств, наличие которых делает юридическую ответственность возможной.

Фактическим основанием привлечения к юридической ответственности является состав правонарушения.

Правонарушение не ведет автоматически к наступлению ответственности, а служит только основанием для привлечения к ней.

Основания наступления юридической ответственности – совокупность обстоятельств, наличие которых делает юридическую ответственность должной, это ранее указанные фактические, нормативные и процессуальные обстоятельства.

Наступление юридической ответственности лица, совершившего правонарушение, происходит в результате её возложения уполномоченными на то должностными лицами государственных органов.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.06.1996. – № 25. – Ст. 2954.

² Там же. – 17.06.1996. – № 25. – Ст. 2954.

Так, в соответствии с порядком исполнения решений о применении бюджетных мер принуждения на основании уведомления Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (за исключением передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств) при принятии Министерством финансов Российской Федерации решения о применении бюджетной меры принуждения в виде бесспорного взыскания суммы средств, предоставленных из федерального бюджета другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, платы за пользование ими и (или) пеней за несвоевременный возврат средств федерального бюджета Министерство финансов Российской Федерации не позднее следующего рабочего дня с даты принятия указанного решения направляет извещение о нем в Федеральное казначейство, подписанное Министром финансов Российской Федерации (его заместителем).

В соответствии с Приказом Минфина России № 74н «Об утверждении Порядка исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения на основании уведомлений Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (за исключением передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств), о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых приказов (отдельных положений приказов) Министерства финансов Российской Федерации» от 11.08.2014 № 34538 Федеральное казначейство не позднее следующего рабочего дня с даты получения извещения направляет его в соответствующий территориальный орган Федерального казначейства в целях исполнения решения о взыскании, а также доводит информацию о взыскании до главного администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета или главного распорядителя средств федерального бюджета, предоставившего средства из

федерального бюджета другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.¹

Так же, при принятии Министерством финансов Российской Федерации решения о применении бюджетной меры принуждения в виде приостановления предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) Министерство финансов Российской Федерации не позднее следующего рабочего дня с даты принятия решения о приостановлении уведомляет о нем Федеральное казначейство с приложением поручения об исполнении решения о приостановлении (для доведения до Межрегионального операционного управления Федерального казначейства, территориального органа Федерального казначейства, финансового органа в целях его исполнения), главного распорядителя средств федерального бюджета, указанного в решении о приостановлении.

В свою очередь, Федеральное казначейство направляет поручение об исполнении решения о приостановлении в Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства не позднее следующего рабочего дня с даты его получения от Министерства финансов Российской Федерации.

В случае если полномочия получателя средств федерального бюджета по перечислению указанных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджету соответствующего субъекта Российской Федерации переданы главным распорядителем средств федерального бюджета территориальному органу Федерального казначейства, Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства направляет поручение об исполнении решения о приостановлении в соответствующий территориальный орган Федерального казначейства в день его получения от Федерального казначейства.² Данная норма так же указана в Приказе Минфина России № 74н «Об утверждении Порядка исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения на основании уведомлений

¹ Российская газета. – № 263. – 19.11.2014.

² Там же. – № 263. – 19.11.2014.

Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (за исключением передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств), о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых приказов (отдельных положений приказов) Министерства финансов Российской Федерации» от 11.08.2014 № 34538.

Разумеется, кроме таких оснований наступления бюджетной ответственности как решения Министерства Финансов существуют и иные. Немаловажную роль в осуществлении охранительной функции играет Федеральная служба финансово-бюджетного надзора. Так, в соответствии с административным регламентом исполнения федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере должностные лица Службы (территориального органа) в пределах установленных должностными регламентами полномочий при исполнении государственной функции имеют следующие права в сфере бюджетного контроля и привлечения к ответственности:

а) в случаях, предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации, направлять уведомления о применении бюджетных мер принуждения;

б) в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, выдавать представления, предписания;

в) осуществлять производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях;

г) обращаться в суд с исковыми заявлениями о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также о признании осуществленных закупок недействительными в соответствии с Гражданским

кодексом Российской Федерации.

д) при выявлении факта, указывающего на наличие признаков преступления, направлять в правоохранительные органы в соответствии с посредственностью информацию о таком факте и (или) документы и иные материалы, подтверждающие такой факт.¹ Перечень этих прав указан в Приказе Минфина России № 18н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере» от 20.03.2014 № 32270.

Таким образом Федеральная служба финансово-бюджетного надзора имеет самые разнообразные полномочия: от возможности быть информатором компетентных органов или даже истцом в суде до возможности самостоятельно утверждать меру государственного принуждения.

«Уголовная ответственность за нарушения бюджетного законодательства применяется в уголовно-процессуальной форме. Назначению наказания предшествует предварительное расследование, которое может проводиться в форме предварительного следствия или дознания. Как правило, в делах о бюджетных преступлениях проведение предварительного следствия обязательно. Оно осуществляется следователями Следственного комитета Российской Федерации. Привлечение к уголовной ответственности осуществляется судами общей юрисдикции. При этом правоприменительным актом, служащим основанием для применения уголовной ответственности, является обвинительный приговор».²

Таким образом, основанием применения ответственности за нарушения бюджетного законодательства являются правонарушения различной степени общественной опасности: от бюджетных нарушений

¹ Российская газета. – № 118. – 28.05.2014.

² Саттарова Н.А. Бюджетное право: учебник. / Н.А. Саттарова. – СПб. : Литера. – 2009. – С. 103.

(которые некоторые специалисты даже правонарушением не считают) до уголовных преступлений.

Основанием же наступления ответственности может являться как решение компетентных органов, среди полномочий которых – контроль бюджетного регулирования, так и решение суда общей юрисдикции.

Эффективная и четко структурированная система мер контроля и наказания – это основа предупреждения противоправных преступлений.

В 2014 году по данным Счетной палаты Российской Федерации были совершены нарушения бюджетного законодательства на сумму 342,8 миллиарда рублей. Такие высокие отрицательные показатели в бюджетной сфере должны стать знаком для законодателя о наличии критической ситуации, ведь распространение бюджетных правоотношений является повсеместным, а уровень нарушений все растет. К примеру, в своих отчетах Счетная палата Российской Федерации в 2013 году указала, что объем нецелевого использования средств федерального бюджета составил более 3,9 миллиарда рублей. В 2014 году Счетная палата выявила нецелевое использование бюджетных средств на сумму 9,1 миллиарда рублей. Неясно, то ли система контроля усовершенствовалась, то ли система применения мер ответственности теряет свои позиции в связи с развитием бюджетного процесса и правоотношений. В обоих случаях ситуация является катастрофической, либо с оговоркой на прошлое, либо на будущее. На наш взгляд, устранить или хотя бы минимизировать столь высокий уровень бюджетных правонарушений можно путем увеличения мер ответственности должностных лиц и иных субъектов – физических лиц данных правоотношений. Так, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях для должностных лиц минимальная материальная мера ответственности – штраф 5000 рублей, а максимальная – 30000 рублей, что безусловно является сравнительно небольшой суммой. Возможно повышение сумм штрафа приведет к положительным результатам. Но лучшим вариантом увеличения меры ответственности будет введение

процентного коэффициента штрафа там, где это возможно. То есть, сумма штрафа будет зависеть от суммы бюджетных средств, которые используются или не используются с нарушением.

2.2. Динамика правового регулирования ответственности за нарушения бюджетного законодательства

Существует много факторов, влияющих на правовое регулирование бюджетных отношений. Среди них находятся как внутренние, так и внешние факторы. К внутренним факторам можно отнести аккумуляцию отечественного опыта, знаний, а следовательно и совершенствование бюджетного процесса, повсеместное использование и развитие информационных технологий, науки финансового права. К внешним факторам относятся развитие бюджетного законодательства и практики в зарубежных странах, рекомендации международных организаций.

Бюджетный кодекс Российской Федерации – это основной источник бюджетного права, который постоянно подвергается изменениям.

«С момента вступления в силу Бюджетного Кодекса в него было внесено более 100 изменений. Рассчитать же количество построчных поправок – занятие бессмысленное. Даже преамбула к Кодексу не осталась нетронутой законодателем и дважды подверглась изменениям. Стоит отметить, что большая часть этих поправок носила редакционный характер, например, в связи с введением нормы о принятии федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период».¹

И только три статьи из первоначальной редакции продолжают действовать юридически и фактически, сохранившись в неизменном виде: ст. 4 «Бюджетное законодательство и нормы международного права», ст. 37 «Принцип достоверности бюджета» и ст. 307 «Введение в действие настоящего Кодекса».

¹ Артюхин Р.Е. Вопросы развития бюджетного права / Артюхин Р.Е. // Реформы и право. – 2012. – № 3. – С. 54.

Около трети статей первоначальной редакции Бюджетного кодекса отменены. При этом отмененные статьи сохранили за собой номер, в связи с этим сквозная нумерация в Бюджетном кодексе отсутствует. Можно утверждать, что такая ситуация сложилась только в отношении Бюджетного Кодекса.

В некоторых случаях для того, чтобы сохранить оставшуюся сквозную нумерацию статей, используется нумерация «через точку» (статьи 242.1 - 242.5, 264.1 - 264.11).

Нужно упомянуть и другие последствия регулярных изменений. Так, в Кодексе в связи с отменой некоторых глав нарушена нумерация не только статей, но и даже глав. Были отменены главы: 12, 13.1, 25, 28.

Сложившаяся картина является вполне естественной ситуацией. С момента принятия Бюджетного кодекса прошло более 15 лет. Бюджетные правоотношения – это сфера отношений, которые развиваются каждый год все с более высокими темпами. Изменяется и развивается теория бюджета, правоприменительная практика, полномочия контрольных органов, способы их взаимодействия.

Первоначально целью законодателя было элементарное наведение порядка в бюджетном процессе, далее же он перешел к введению новых бюджетно-правовых институтов и усовершенствованию старых, что собственно происходит и по сей день.

Залогом успешного регулирования бюджетного процесса стала самостоятельность и ответственность главных распорядителей и получателей бюджетных средств, а не только финансовых органов, как это было ранее.

Можно смело утверждать, что бюджетное законодательство и Бюджетный кодекс Российской Федерации за эти годы основательно улучшились.

Но множественные изменения привели к многочисленным дефектам текста бюджетного законодательства и отклонения от норм примитивных правил нумерации.

В связи с этим некоторые специалисты считают необходимым принятие Бюджетного Кодекса в новой редакции, например, Трошкинева Е. В. в научной статье «Современная динамика правового регулирования ответственности за нарушение норм бюджетного законодательства».¹

Предыдущая редакция четвертой части Бюджетного кодекса Российской Федерации «Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения» почти не подвергалась изменениям с начала действия Бюджетного кодекса в 2000 году.

В течение 11 лет в Бюджетном кодексе существовали отсылки на недействующий Кодекс об административных правонарушениях Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, отмененный еще в 2002 году, т.е. вплоть до 2013 года.

Вопросы привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства регулируются двумя основными законодательными актами: Бюджетным кодексом Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ранее в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях было указано лишь три статьи, устанавливающие административную ответственность за административные правонарушения в бюджетной сфере, что говорит об своеобразной «неполноценности» бюджетных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях до 2013 года.

Так, статьей 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях была установлена ответственность за нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов; статьей 15.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях - за нарушение сроков возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе; статьей 15.16

¹ Трошкинева Е.В. Современная динамика правового регулирования ответственности за нарушение норм бюджетного законодательства / Е. В. Трошкинева // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2009. – № 5. – С. 232.

Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – за нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами.¹

«Представляется сомнительным, что эти составы являлись «центральными», введенными в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в качестве базовой «системы норм о бюджетной ответственности».² В Бюджетном кодексе Российской Федерации была установлена ответственность за 18 нарушений бюджетного законодательства. При этом ответственность за 12 из них была установлена ранее в Кодексе об административных правонарушениях Российской Советской Федеративной Социалистической Республики.

«Многие статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях имели общие составы со статьями Бюджетного кодекса Российской Федерации. Так, статья 19.7 «Непредставление сведений (информации)» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях поглощала статью 292 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Непредставление либо несвоевременное представление отчетов и иных сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их исполнения и контроля за их исполнением» и ст. 294 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Несвоевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств».³

Следовательно, при совершении нарушений, предусмотренных статьями 293, 295-303, 305, 306 Бюджетного кодекса Российской Федерации, обращаться к установленной в них меры ответственности в виде наложения штрафа было неосуществимо, в связи с тем, что данные статьи имели

¹ Российская газета. – № 256. – 31.12.2001. (редакция утратила силу)

² Трошкинева Е.В. Современная динамика правового регулирования ответственности за нарушение норм бюджетного законодательства / Е. В. Трошкинева // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2009. – № 5. – С. 237.

³ Комягин Д.Л. Российские бюджетные реформы: из прошлого в будущее / Д.Л. Комягин // Реформы и право. – 2014. – № 1. – С. 59.

отсылку к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, в котором в свою очередь отсутствовали соответствующие составы правонарушений.

«Бюджетное законодательство отличается от административного законодательства предметом и методом правового регулирования, что приводит к различиям в бюджетной ответственности и административной ответственности, несмотря на то, что финансовое право имеет много общего с административным правом в предмете своих исследований, так как изучает управление государственными финансами.»¹

В связи с этим поступало много предложений о способах устранения пробелов «неприменения» данных статей, среди таких идей были:

- 1) принятие административно-процессуального кодекса, который бы четко урегулировал процедуру привлечения к административной ответственности;
- 2) создание специальных финансовых судов;
- 3) расширение институтов Уголовного кодекса Российской Федерации, в которых предусматривались бы составы преступлений в сфере бюджетных правоотношений (Напомню, что в прежней редакции четвертой части Бюджетного кодекса Российской Федерации содержалось десять отсылок на Уголовный кодекс Российской Федерации. А Уголовный кодекс Российской Федерации в свою очередь содержал лишь два вида преступлений в бюджетной сфере);
- 4) определение ответственности частных субъектов получивших бюджетные средства по разным основаниям, которые часто оставались безнаказанными.

Законодатель же урегулировал проблему по-своему. Разрешением данного вопроса стало вступление в силу Федерального закона от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской

¹ Петрова Г.В. Финансовое право. / Г.В. Петрова. – М. : Юрайт. – 2009. – С. 12.

Федерации».

Этим законом были детально разграничены бюджетные полномочия органов внешнего и внутреннего контроля.

«Кроме того, установлен перечень видов бюджетных нарушений и применяемых за их совершение бюджетных мер принуждения, а также определены основания и порядок их применения. В числе таких мер, в частности: беспорное взыскание суммы средств, представленных из одного бюджета другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, платы за пользование указанными средствами, а также пеней за несвоевременный возврат средств бюджета. Также может быть применена такая мера принуждения, как передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.»¹

Поправками, внесенными в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, уточнены и введены ряд новых составов правонарушений в сфере бюджетного законодательства. Все нормы, описывающие нарушения бюджетного законодательства, содержащие отсылки на Кодекс об административных правонарушениях Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (статьи 289 - 306 прежней редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации), были исключены из Бюджетного кодекса Российской Федерации и перенесены в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях уже как административные правонарушения.

«Содержание части четвертой Бюджетного кодекса Российской Федерации фактически противоречило другим разделам Бюджетного кодекса Российской Федерации к 2013 году.»² Реформы данного института были необходимы и долгожданны. Так, многие термины которые содержала часть четвертая Бюджетного кодекса Российской Федерации на тот момент уже не

¹ Комягин Д.Л. Бюджетное право России: учебное пособие. / Д.Л. Комягин. – М. : Норма. – 2011. – С. 66.

² Комягин Д.Л. Казна и бюджет: Монография. / Д. Л. Комягин – М. : Наука. – 2014. – С. 134.

использовались в бюджетном законодательстве. «Это, например, блокировка расходов, уведомления о бюджетных ассигнованиях, уведомления о лимитах бюджетных обязательств. Некоторые нормы предыдущей редакции части четвертой Бюджетного кодекса Российской Федерации даже технически не могли быть реализованы в бюджетном процессе. Например, диспозиция нормы о компенсации получателям бюджетных средств за неперечисление или несвоевременное перечисление им бюджетных средств в размере недофинансирования содержала описание не существующих в реальности отношений (статья 293 ныне утратившая силу). Было неясно, в чем заключается нарушение и каким образом рассчитывается объем и изыскивается источник данной компенсации».¹

Существуют и иные примеры устаревших норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, которые приводили бюджетный процесс в беспорядок.

Ранее одним из нарушений бюджетного законодательства являлось несоответствие сводной бюджетной росписи расходам, утвержденным бюджетом, а также несоответствие уведомления о бюджетных ассигнованиях уведомлению о лимитах бюджетных обязательств (статьи 295 - 296 Бюджетного кодекса Российской Федерации ныне утратившие силу). Но в статье 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации указан большой перечень причин, по которым руководитель финансового органа может самостоятельно внести изменения в сводную бюджетную роспись без изменения закона о бюджете.

Согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, бюджетные ассигнования – это предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств². Отсюда следует, что они могут отличаться от показателей росписи в меньшую сторону. То есть по сути дела различия

¹ Комягин Д.Л. Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения: новация бюджетного законодательства / Д.Л. Комягин // Реформы и право. – 2014. – №2. – С. 16.

² Российская газета. – № 153-154. – 12.08.1998.

между бюджетными ассигнованиями и расходами бюджета является обычной ситуацией. Разумеется, руководители финансовых органов не привлекались к ответственности.

Можно привести и другие примеры, иллюстрирующие отставание и коллизийность четвертой части Бюджетного кодекса Российской Федерации в прежней редакции от иных норм Бюджетного кодекса Российской Федерации и законодательства в целом.

К сожалению, недостатки, ликвидированные в Бюджетном кодексе Российской Федерации, были скопированы с текстами статей, описывающих бюджетные правонарушения, в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. «Можно вспомнить, что основным критерием установления уголовной (криминализации), а равно и административной ответственности за те или иные деяния является степень их общественной опасности. Признаком общественной опасности может выступать антисоциальный характер нарушения, его реальная возможность причинить ущерб охраняемым отношениям. Можно утверждать, что далеко не все из вновь появившихся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях составы административных правонарушений будут применены на практике; высока вероятность того, что они окажутся «спящими» в силу того, что соответствующие им правонарушения так и не возникнут. Например, статья 15.15.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи»; статья 15.15.11 «Нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований» и другие.»¹ В этом случае общественная опасность подобных деяний невелика. Тем не менее установление административной ответственности сохраняет свое воспитательное и предупредительное значение. Следует также заметить, что в отношении уголовного законодательства авторы закона были

¹ Комягин Д.Л. Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения: новация бюджетного законодательства / Д.Л. Комягин // Реформы и право. – 2014. – №2. – С. 19.

осторожнее, т.к. после дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации не последовало, хоть прежняя редакция части четвертой Бюджетного кодекса Российской Федерации и содержала десять отсылок на Уголовный кодекс Российской Федерации.

В общем можно прийти к выводу, что прежняя редакция четвертой части Бюджетного кодекса Российской Федерации не выдерживала критики и обдуманно, мотивированно была изменена со вступлением в силу Федерального закона № 252-ФЗ. Можно даже сказать, что изменения эти – запоздавшие, в связи со сложностью вопроса и дебатами между заинтересованными органами.

2.3. Актуальные проблемы развития института ответственности за нарушения бюджетного законодательства

После внесения изменений в часть четвертую Бюджетного кодекса Российской Федерации явных коллизий и пробелов в нем не остается и его содержание вполне адекватно требованию системности законодательства, не вступает в противоречие с иными законами и нормативными правовыми актами. Но утверждать об абсолютной непогрешимости бюджетного законодательства в связи с этим было бы ошибочно.

Первоначально следует обратить внимание на то, что Бюджетный кодекс Российской Федерации не содержит понятия «бюджетное правонарушение». Вместо него вводится понятие «бюджетное нарушение – совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета,

главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого главой 30 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено применение бюджетных мер принуждения» (статья 306.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

«Настоящее определение имеет некоторые недостатки, что может привести к сложностям установления состава правонарушения в выявленном противоправном деянии контрольным и правоохранительным органам, и как следствие привлечение к ответственности тоже будет затруднительно.»¹

В научной литературе предлагается закрепить в Бюджетном кодексе понятие, которое бы раскрывало все признаки состава правонарушения: субъект, субъективная сторона, объект, объективная сторона.

«В связи с этим необходимо внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, закрепив, что бюджетным правонарушением признается виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации порядка формирования, рассмотрения и утверждения проекта бюджета, исполнения бюджета, осуществления контроля за исполнением бюджета, порядка составления, рассмотрения, утверждения отчета об исполнении бюджета, субъектов бюджетного правоотношения, за которое Бюджетным кодексом Российской Федерации установлена ответственность.»²

Кроме того, можно сказать, что «возникает определенная коллизия в связи с отсутствием таких понятий как «ответственность за совершение бюджетных правонарушений», а так же «правонарушение», ведь в преамбуле Бюджетного кодекса есть такая формулировка как «основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации».³ Особо внимательные специалисты бюджетного права ясно

¹ Кондрат Е.Н. Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия. / Е.Н. Кондрат. – М. : Юстицинформ. – 2014. – С. 233.

² Абросимов Р.Ю. Ответственность за нарушение финансового законодательства: научно-практическое пособие. / Р.Ю. Абросимов, О.А. Акопян, Я.В. Буркавцова. – М. : ИНФРА-М. – 2014. – С. 154.

³ Комягин Д.Л. Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения: новация бюджетного законодательства / Д.Л. Комягин // Реформы и право. – 2014. – №2. – С. 13.

дают понять, что это не одно и то же. В литературе уже неоднократно всплывали мнения о том, что бюджетное нарушение и правонарушения – понятия из разных плоскостей, о чем уже упоминалось выше. В связи с этим есть опасения, что возникновение коллизий в правоприменении может стать следствием этой терминологической неопределенности, что в дальнейшем может повлиять на снижение финансовой дисциплины, которая непосредственно может оказать негативное воздействие на эффективность и результативность использования бюджетных средств.

Следует отметить, что законодатель предусматривает ответственность только за действия (бездействие) субъектов правонарушения, связанные с исполнением бюджета. В то же время, ненадлежащее исполнение уполномоченными лицами обязанностей по составлению проекта бюджета может привести к существенным нарушениям всего бюджетного процесса, что повлечет негативные последствия в осуществлении бюджетной деятельности всей Российской Федерации.¹ Законодатель этого не предусмотрел.

Субъектный состав бюджетного правонарушения является достаточно своеобразным, что объясняется публичным характером бюджетных правоотношений.

Получатели бюджетных средств, кредитные организации (их руководители), органы государственной власти (федеральные и региональные) и органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией ответственны за исполнение соответствующего бюджета, а также лица, их возглавляющие.

Особенностью бюджетных правонарушений является так же то, что нарушителями могут быть только участники бюджетного процесса. Изучение дефинитивной нормы о бюджетном нарушении позволяет установить перечень субъектов, которые могут быть привлечены к ответственности.

¹ Абросимов Р.Ю. Ответственность за нарушение финансового законодательства: научно-практическое пособие. / Р.Ю. Абросимов, О.А. Акопян, Я.В. Буркавцова. – М. : ИНФРА-М. – 2014. – С. 156.

«Однако ни в Бюджетном кодексе Российской Федерации, ни в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях не предусмотрено ни одной статьи, где нарушителем выступали бы администраторы доходов бюджета.»¹

Субъективная сторона бюджетных правонарушений описывает психологическое отношение субъекта к противоправным действиям (бездействию) и их последствиям.

Хотя бюджетным законодательством прямо не предусмотрен такой признак, как виновность субъекта, но она подразумевается исходя из общих принципов права и аналогии закона.

К примеру, нецелевое использование бюджетных средств предполагает вину должностных лиц, совершивших это деяние.

Но каким бы ни было психологическое отношение виновного лица к противоправному деянию, как правило, оно не приводит к самодискредитации.

В части 1 статьи 306.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации сказано, что бюджетная мера принуждения за совершение бюджетного нарушения применяется финансовыми органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля. А часть два, в свою очередь, предусматривает меры ответственности применяемые к тем же финансовым органам.²

«Появляется вопрос о соотношении первой и второй частей данной статьи, так как первая устанавливает, что бюджетные меры принуждения применяются финансовыми органами, а вторая часть определяет, что к финансовому органу могут быть применены данные меры.

Такое двойственное правовое регулирование ответственности за

¹ Комягин Д.Л. Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения: новация бюджетного законодательства / Д.Л. Комягин // Реформы и право. – 2014. – №2. – С. 15.

² Российская газета. – № 153-154. – 12.08.1998.

нарушение бюджетного законодательства, без всякого сомнения, не способствует улучшению и стабилизации бюджетной дисциплины.»¹

Нельзя обойти стороной и нормативное регулирование процедуры привлечения к ответственности за совершение бюджетного правонарушения, которая предусмотрена бюджетным законодательством, иными нормативно-правовыми актами и осуществляется в особой процессуальной форме. Следует обратить внимание, что данная процессуальная форма определена в Бюджетном кодексе Российской Федерации весьма условно и находит свое выражение большей частью в ведомственных нормативных актах.

К примеру, в статье 306.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что финансовый орган принимает решение о применении бюджетных мер принуждения, предусмотренных главой 30 Бюджетного кодекса Российской Федерации, на основании уведомлений о применении бюджетных мер принуждения.

В этой же статье сказано, что федеральное казначейство (финансовые органы субъектов Российской Федерации или муниципальных образований) применяет бюджетные меры принуждения, предусмотренные главой 30 Бюджетного кодекса Российской Федерации (за исключением передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств), в соответствии с решениями финансового органа об их применении.² Данные нормы выглядят несколько забавно в теории, чего не скажешь на практике.

Теоретические проблемы правового регулирования бюджетной ответственности обусловлены тем, что не урегулирован бюджетный контроль, составляющий «систему превентивных мер» предупреждения бюджетных правонарушений.

Причинами бюджетных нарушений являются следующие недостатки бюджетного законодательства:

¹ Кондрат Е.Н. Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия. / Е.Н. Кондрат. – М. : Юстицинформ. – 2014. – С. 238.

² Российская газета. – № 153-154. – 12.08.1998.

1) отсутствие единых правовых основ порядка проверок (ревизий), проводимых органами финансового контроля всех уровней бюджетной системы, что приводит к невозможности выстраивания ясной системы отношений с проверяемыми организациями, единых требований к порядку бюджетного финансового контроля, который можно охарактеризовать как мониторинг;

2) отсутствие единого механизма доведения до гражданского общества и средств массовой информации результатов применения мер принуждения (ответственности) за нарушения бюджетного законодательства;

3) наличие нескольких финансово-контрольных органов, а также нечеткое разграничение их компетенции и порядка их взаимоотношений (Росфиннадзор, Федеральное казначейство, Счетная палата и другие).¹

Таким образом, настоящее бюджетное законодательство далеко от идеала. В нем еще много пробелов, коллизий. Причин такому явлению много: это и беспрерывно развивающиеся отношения, за которыми нормы права никогда не поспеют, это и колоссальный объем регулируемых отношений, где предусмотреть все просто невозможно, к большому сожалению, порой это и некомпетентность законодателя. Но как не стоят на месте эти правоотношения, так и не стоит на месте законодательство. Нынешнее положение дел – это результат многолетних трудов и работ. Следовательно, существующие ныне проблемы и недочеты рано или поздно, будут скорректированы.

¹ Трошкинева Е.В. Современная динамика правового регулирования ответственности за нарушение норм бюджетного законодательства / Е. В. Трошкинева // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2009. – № 5. – С. 235.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате выполненного исследования системы регулирования бюджетных нарушений и мер принуждения за нарушения в сфере бюджетного законодательства удалось выяснить, что эта сфера отношений до недавнего времени была полуурегулированной, недостаточно проработанной.

Зачастую нарушители в этой сфере оставались безнаказанными. Но с введением Федерального закона от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ситуация кардинально изменилась. Появилось четкое деление нарушений бюджетного законодательства, административных правонарушений и уголовных преступлений в сфере бюджетных правоотношений, а так же были установлены наказания за их совершение.

Кроме того, в результате исследования были выявлены такие проблемы:

- коллизионность понятийного аппарата, т.е. расхождение в тексте Бюджетного кодекса понятий «бюджетное правонарушение» и «бюджетное нарушение». По мнению некоторых специалистов эта коллизия может привести к проблемам в правоприменении и снижении финансовой дисциплины;

- отсутствие в легальном определении всех элементов состава правонарушения, а именно субъективной стороны, что может повлечь трудности при установления состава правонарушения в выявленном противоправном деянии контрольным и правоохранительным органам, а в результате и привлечение к ответственности тоже будет затруднительно;

- законодатель не предусматривает ответственности за ненадлежащее исполнение уполномоченными лицами обязанностей по составлению проекта бюджета, который является основой основ бюджетного процесса;

- ни Бюджетный кодекс Российской Федерации, ни Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает ни одной статьи, где нарушителем выступали бы администраторы доходов бюджета, которые осуществляют контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено Бюджетным Кодексом Российской Федерации;

- нормативное регулирование процедуры привлечения к ответственности за совершение бюджетного правонарушения не достаточно урегулировано.

Данные проблемы совершенно разные по своей сложности. Какие-то носят частный характер, а иные непосредственно являются преградой к осуществлению государством охранительной функции, что порождает последующие проблемы не только в сфере бюджетного права, но и в экономической, социальной и даже политической сфере.

Но данные проблемы являются остаточными. Законодатель регулярно вводит новые нормы, регулирующие данную отрасль отношений, пытаясь максимально возможным образом улучшить работу бюджетной системы. Без сомнения, этот процесс идет к все большему уменьшению пробелов и коллизий и четкому регламентированию полномочий компетентных органов как в сфере исполнения бюджета, так и в сфере применения мер принуждения за недобросовестное его исполнение.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ: офиц. текст по состоянию на 19.04.2015, с изм. от 12.03.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 22.12.1997. – № 51. – Ст. 5712.

3. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1: офиц. текст по состоянию на 17.04.2015, с изм. от 17.02.2015 // Российская газета. – № 39. – 18.02.1992.

4. О международных договорах Российской Федерации: федеральный закон от 16.06.1995 № 101-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 13.04.2015, с изм. от 12.03.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.07.1997. – № 29. – Ст. 2757.

5. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 05.04.2015, с изм. от 30.03.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.06.1996. – № 25. – Ст. 2954.

6. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 08.03.2015, с изм. от 01.03.2015 // Российская газета. – № 153-154. – 12.08.1998.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ: офиц. текст

по состоянию на 04.04.2015, с изм. от 02.05.2015 // Парламентская газета. – № 2 – 5. – 05.01.2002.

8. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, и муниципальных образований: федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 30.04.2015, с изм. от 04.03.2014 // Российская газета. – № 29. – 11.02.2011.

9. О Счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 19.04.2015, с изм. от 04.11.2014 // Российская газета. – № 77. – 10.04.2013.

10. Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 08.06.2004 № 729: офиц. текст по состоянию на 16.04.2015, с изм. от 25.07.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.06.2004. – № 24. – Ст. 2395.

11. О Министерстве финансов Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 329: офиц. текст по состоянию на 29.04.2015, с изм. от 28.01.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2004. – № 31. – Ст. 3258.

12. О Федеральном казначействе: Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703: офиц. текст по состоянию на 25.04.2015, с изм. от 27.12.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.12.2004. – № 49. – Ст. 4908.

13. Приказ Минфина России № 18н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере» от 20.03.2014 № 32270 // Российская газета. – № 118. – 28.05.2014.

14. Приказ Минфина России № 74н «Об утверждении Порядка

исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения на основании уведомлений Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (за исключением передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств), о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых приказов (отдельных положений приказов) Министерства финансов Российской Федерации» от 11.08.2014 № 34538 // Российская газета. – № 263. – 19.11.2014.

15. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Российской Советской Федеративной Социалистической Республики «О Государственной налоговой службе Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.1999 № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 26.07.1999. – № 30. – Ст. 3988.

Монографии, учебники и учебные пособия

16. *Комягин Д. Л.* Казна и бюджет: Монография. / Д. Л. Комягин. – М. : Наука. – 2014. – 362 с.

17. *Кучеров С. В.* Правовые средства предупреждения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации: Монография. / С. В. Кучеров. – М. : ЮрИнфоР. – 2011. – 279 с.

18. *Подъяблонская Л. М.* Проблемы повышения эффективности государственных расходов в России: Монография. / Л. М. Подъяблонская, Е. П. Подъяблонская. – М. : ЮНИТИ-ДАНА. – 2010. – 314 с.

19. *Абросимов Р. Ю.* Ответственность за нарушение финансового законодательства: научно-практическое пособие. / Р. Ю. Абросимов, О. А. Акопян, Я. В. Буркавцова. – М. : ИНФРА-М. – 2014. – 137 с.
20. *Бабич А. М.* Государственные и муниципальные финансы: учеб. для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА. – 2009. – 688 с.
21. *Бурханова И. В.* Бюджетная система Российской Федерации. Конспект лекций. / И. В. Бурханова. – М. : Эксмо. – 2011. – 160 с.
22. *Комягин Д. Л.* Бюджетное право России: учебное пособие. / Д. Л. Комягин. – М. : Норма. – 2011. – 162 с.
23. *Кондрат Е. Н.* Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия. / Е. Н. Кондрат. – М. : Юстицинформ. – 2014. – 289 с.
24. *Максимов И. В.* Административные наказания. / И. В. Максимов. – М. : Норма. – 2009. – 464 с.
25. *Петрова Г. В.* Финансовое право. / Г. В. Петрова. – М. : Юрайт. – 2009. – 235 с.
26. *Александров И. М.* Бюджетная система Российской Федерации. / И. М. Александров. – М. : Дашков и К°. – 2007. – 486 с.
27. *Поляк Г. Б.* Бюджетная система России. / Г. Б. Поляк. – М. : ЮНИТИ-ДАНА. – 2012. – 212 с.
28. *Саттарова Н. А.* Бюджетное право: учебник. / Н. А. Саттарова. – СПб. : Литера. – 2009. – 315 с.
29. *Упоров И. В.* Финансовое право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». / И. В. Упоров, О. В. Старков. – М. : ЮНИТИ-ДАНА. – 2013. – 359 с.
30. *Хабриева Т. Я.* Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. / Т. Я. Хабриева, Ж. Марку. – М. : Статут – 2011. – 320 с.

Научные статьи

31. *Артюхин Р. Е.* Вопросы развития бюджетного права / Р. Е. Артюхин // Реформы и право. – 2012. – № 3. – С. 14 – 21.

32. *Бондарь Е. О.* О некоторых проблемах соотношения административной и бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств / Е. О. Бондарь, С. В. Изутина // Современное право. – 2014. – № 12. – 6 с.

33. *Ильин А. Ю.* Правовая доктрина финансового контроля / А. Ю. Ильин, М. А. Моисеенко // Финансовое право. – 2014. – № 4. – С. 19 – 33.

34. *Комягин Д. Л.* Российские бюджетные реформы: из прошлого в будущее / Д. Л. Комягин // Реформы и право. – 2014. – № 1. – С. 16 – 32.

35. *Комягин Д. Л.* Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения: новация бюджетного законодательства / Д. Л. Комягин // Реформы и право. – 2014. – №2. – С. 18 – 27.

36. *Трошкинева Е. В.* Современная динамика правового регулирования ответственности за нарушение норм бюджетного законодательства / Е. В. Трошкинева // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2009. – № 5. – С. 33 – 38.

37. *Ялбулганов А. А.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: новое в правовом регулировании / А. А. Ялбулганов // Реформы и право. – 2008. - №4. – С. 30 – 54.

Комментарии

38. *Борисов А. Н.* Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. – 2-е изд., перераб. и доп. / А. Н. Борисов. – М. : Юстицинформ. – 2008. – 74 с.

39. *Козырин А. Н.* Бюджетное законодательство Российской Федерации: научно-практический комментарий главы 1 Бюджетного кодекса

Российской Федерации / А. Н. Козырин // Реформы и право. – 2012. – № 3. – С. 19 – 36.

40. *Козырин А. Н.* Бюджетное законодательство: научно-практический комментарий статьи 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации / А. Н. Козырин // Реформы и право. – 2012. – № 1. – С. 12 – 20.

41. *Осипова И. Н.* Комментарий к Федеральному закону от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (постатейный). / И. Н. Осипова. – М. : Норма. – 2007. – 84 с.

РЕФЕРАТ. КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Совершенствование ответственности за нарушение бюджетного законодательства в Российской Федерации

Выпускная квалификационная (дипломная) работа посвящена совершенствованию ответственности за нарушения бюджетного законодательства в Российской Федерации. Подвергаются анализу понятия бюджетной ответственности и ответственности за нарушения бюджетного законодательства. Рассматривается динамика развития институтов ответственности в сфере бюджетного законодательства. Выявляются основные проблемы и проблемы в бюджетном законодательстве касаются вопросов ответственности.

Ключевые слова: бюджет, юридическая ответственность, бюджетная ответственность, бюджетные нарушения, правонарушения, бюджетные меры принуждения, бюджетный процесс, бюджетное законодательство.

ABSTRACT. KEYWORDS**Improving the liability for breach
budget legislation of the Russian Federation**

Final qualifying (degree) is devoted to the improvement of accountability for violations of budget legislation in the Russian Federation. The concept of fiscal responsibility and accountability for violations of budget legislation are analyzed. The dynamics of the development of institutions of accountability in the budget legislation. Identify key issues and challenges in regards to budget issues legislation liability.

Keywords: budget, legal responsibility, fiscal responsibility, fiscal violations, offenses budgetary enforcement measures, the budget process, budget legislation.